



**Изготвяне на оценка, анализ, проучване и иновативен модел за управление
за изпълнение целите на проект**

***Правото на добро управление и добра администрация– гарантирано право
на гражданите в Област Кърджали***

Финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет”

договор №10-16-1 / 7.06.2012 г

**Изготвяне на оценка, анализ, проучване и иновативен модел за управление
за изпълнение целите на проект**

***Правото на добро управление и добра администрация– гарантирано право
на гражданите в Област Кърджали***

Доклад по Фаза 1: Оценка на механизма за взимане на решения в сферите на околната среда и водите, земеделието и туризма в Област Кърджали

Утрехт/София, 30 септември 2012г.

Съдържание

1 Въведение	3
1.1 Предистория на проекта	3
1.2 Съдържание на този доклад	4
2 Анализ на капацитета	5
2.1 Въведение	5
2.2 Институционален ред	5
2.2.1 Правна основа и правни аспекти	5
2.2.2 Институционални аспекти	7
2.2.3 Икономически аспекти	9
2.3 Ръководство	9
2.4 Познания	10
2.5 Отчетност	11
2.6 Външният контекст	12
3 Силни страни, слаби страни, възможности и заплахи	14
3.1 Нормативни и планови аспекти	14
3.1.1 Нормативна основа на процеса на участие	14
3.1.2 Областният съвет за развитие	14
3.1.3 Районната устройствена схема	15
3.2 Липса на административна приемственост	15
3.3 Външни слабости и заплахи	16
3.4 Анализ на секторите околна среда и води, земеделие и туризъм	16
4 Първоначално предложение за иновации	25
5 Изграждане на капацитет за прилагане	30
6 „Иновация за участие“	31

1 Въведение

1.1 Предистория на проекта

Необходимостта от модернизиране на управлението се определя от Областна администрация Кърджали като приоритет с първостепенна важност. Тази модернизация или иновация е обявена за приоритет по няколко причини. Областната администрация е достигнала до извода, че има недостатъчна координация на политиките и дейностите между общините и Областната администрация; между Областната администрация и различните териториални звена, които представляват държавата. Областната администрация е направила и извода, че правомощията ѝ по контрола не са достатъчни, за да бъде гарантирана тази координация. Освен това Областната администрация е на мнение, че трябва да бъде подкрепено развитието на разнообразния потенциал, който регионът притежава: туризъм, земеделие и околна среда. Област Кърджали се характеризира с богата и (все още) добре запазена природа и много богато биоразнообразие, едно от най-големите в Европа. Нужни са нови инструменти за разработване на политики, за да бъде реализиран този потенциал на Областта.

Областната администрация демонстрира воля да поеме водещата роля в този процес. Затова започва проект за модернизиране на управлението: „Правото на добро управление и добра администрация – гарантирано право на гражданите в Област – Кърджали“. На ролята на заинтересованите страни (Областната администрация, общините, общинските съвети, териториалните звена, бизнесът, неправителственият сектор, гражданите на Областта) се придава особено значение чрез основната задача в проекта: създаването на обществено-консултативни платформи, чрез които те да имат активна роля в процеса на изработване на политики, управленчески решения, мониторинга и контрола на тяхното изпълнение.

Чрез настоящия проект се цели задълбоченото проучване на добрите практики от холандския опит в начина на взимането на управленски решения в конкретни сфери – околна среда и води, земеделие и туризъм, и прилагането им на регионално и местно ниво. Тези области на социално-икономическо развитие са приоритетни за Област Кърджали, а Регион Хага има утвърдени традиции в успешното им управление. За изпълнение на тези цели са предвидени серия от анализи, проучвания и оценки, чрез които да се преценят възможностите за прилагането на конкретни механизми за вземане на решения в Област Кърджали и да се създаде иновативен модел на управление.

От ключово значение за участието на заинтересованите страни, както Проектното задание предвижда, е създаването на три обществени платформи, чрез които частният сектор, общините и обществеността – по възможност представена от неправителствени организации, участват в процеса на управление. Същността на проекта е различният начин, по който тези обществени платформи ще функционират, какви задачи и отговорности (и бюджет) ще имат и как направените в рамките на проекта съвети, препоръки или предложения за политики могат да бъдат възприети в процеса на вземане на решения.

Проектът е разделен на четири фази. Във Фаза 1 се прави анализ на силните и слабите страни, на благоприятните възможности и заплахите (SWOT – анализ или Оценка на капацитета) на сегашния модел за взимане на решения и се правят първите предложения за иновации. През Фаза 2 представители от Областта ще посетят Регион Хага, ще бъде направен преглед на процеса на управление и представени по-нататъшни предложения, които ще бъдат анализирани от гледна точка на SWOT-анализа. Фаза 2 ще приключи с кръгла маса, на която ще бъдат обсъдени проектопредложенията за иновации. Във Фаза 3 тези предложения ще бъдат представени на широката общественост и по-специално обсъдени с общините, частния сектор и НПО-сектора във фокус-групи. Становищата на заинтересованите страни ще бъдат разгледани и включени в окончателните предложения. Тези окончателни предложения ще бъдат представени на Областния съвет за развитие (ОСР), предложени за одобрение от Съвета и тествани във Фаза 4. В тази фаза ще бъдат създадени и ще започнат да работят обществените платформи на основата на предложения и одобрен Иновативен модел. Финалният иновативен модел ще включва иновации за взимането на решения и правенето на политики, както и средства и инструменти за наблюдение и прилагане на

решенията. Предлагаме „изпробването“ на иновативния модел да стане чрез определянето на работни програми в трите сектора. Съдържанието на тези пилотни програми ще бъде извлечено от приоритетите на Областната администрация (включително и националните приоритети) и от предложенията от заинтересованите страни.

1.2 Съдържание на този доклад

Следващата глава 2 представя анализ на сегашната ситуация. Целта на анализа е да се дефинират правната среда, на която се основават отговорностите на Областния управител, капацитетът по отношение на човешки и финансови ресурси и административната организация или процедурите, по които в настоящия момент се управляват процесите по разработването на политики и взимането на решения. Анализът е фокусиран върху целта на проекта - разработването на иновативен модел. Глава 3 съдържа анализът на силните и слабите страни, на възможностите и заплахите. Глава 4 представя първите предложения за иновации. Те се основават на анализа в Глави 2 и 3, на познанията на изпълнителя за холандския модел на управление и на опита му в подобни проекти в България и други страни от Югоизточна Европа. Глава 5 представя основата - „изграждането на капацитета“, която трябва да бъде положена, за да бъдат въведени иновации. „Развитието на капацитета“ се отнася до промените, които трябва да бъдат направени в сегашната ситуация, и това се съдържа в методологическия цикъл Оценка на капацитета. Оценката на капацитета ще бъде доразвита, след като бъдат представени изводите по Фази 2 и 3 на проекта. Глава 6 излага предварителното планиране по целия проект.

2 Анализ на капацитета

2.1 Въведение

При анализа на настоящата ситуация е използвана методологията за Анализ на капацитета¹. Тази методология е специално разработена, за да бъдат определени силните и слабите страни, възможностите и заплахите, но се прави и стъпка по-напред от традиционния SWOT - анализ, тъй като методологията дава и насоки как резултатите от SWOT - анализа могат да бъдат включени в цялостен набор от мерки, за да бъде подпомогнато прилагането на нови управленски политики.

Моделът на Анализа на капацитета се осъществява по принцип от три водещи въпроса: 1) капацитет с каква цел? 2) чий капацитет (за кого)? и 3) капацитет за какво? Отговорите на тези въпроси в контекста на проекта са следните: Областната администрация (за кого?) иска да модернизира или да направи нововъведения в управленския си модел (какво?), за да подобри ефективността си на управленския модел на Областния управител (защо?). И понеже Областният управител поставя акцент върху участието на заинтересованите страни в този процес, трябва да бъде добавен и четвърти въпрос: 4) как? Този четвърти въпрос се определя до голяма степен от обхвата на оценката: как участието на заинтересованите страни може да подобри процеса, каква е наличната правна база или какво още трябва да бъде направено и трябва ли участието да бъде организирано вътрешно или отвън?

Методологията се състои от пет стъпки:

1. ангажиране на заинтересованите страни в развитието на капацитета;
2. оценка на активите и нуждите на капацитета;
3. формулиране на действия за развитие на капацитета;
4. прилагане на действията за развитие на капацитета;
5. оценяване на предприетите действия за развитието на капацитета.

Анализираните капацитети могат да бъдат описани както следва:

1. институционални разпоредби, които се отнасят до правната база относно задачите и отговорностите на Областната администрация и до вътрешната организация за изпълнението им;
2. ръководство, което се отнася до ефективността на контрола и прилагането на властта на Областния управител и администрация;
3. знания, което се отнася до функционалния и технически човешки ресурс;
4. отчетност, което се отнася до вътрешните процедури (административна организация).
5. външният контекст

2.2 Институционален ред

2.2.1 Правна основа и правни аспекти

Задълженията и отговорностите на Областния управител, подпомаган от Областна администрация, са заложи в Конституцията на Република България и в Закона за администрацията, членове 29 – 32: Областният управител:

- провежда държавната политика в областта, осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация и координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации (включително териториалните звена на изпълнителната администрация) на територията на областта и взаимодействието им с местната власт;
- осигурява съответствие между националните и местните интереси;
- организира разработването и изпълнението на областни стратегии и програми за регионално развитие;

¹ Методологията Анализ на капацитета е разработена от ПРООН. Виж www.undp.org за подробности и наричник.

- отговаря за опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта;
- осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове;
- упражнява контрол по законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация;

Други два ключови нормативни документа са Законът за регионалното развитие и Законът за устройство на територията (ЗУТ). Законът за регионалното развитие регламентира прилагането на държавната политика за регионално развитие. Кърджали е в Южния централен район за планиране, включващ Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково. По силата на Закона за регионално развитие се създава Регионален съвет за развитие (РСР), председателстван от областните управители на ротационен принцип. Всяка област има създаден Областен съвет за развитие, председателстван от съответния областен управител. Законът за регионалното развитие урежда изработването на Регионален план за развитие за целия район за планиране, Областна стратегия за развитие за всяка област (изработвана от Областния управител, съгласувана от РСР и приемана от Областния съвет за развитие) и общински планове за развитие. В Област Кърджали има създаден Областен съвет за развитие (ОСР).

Целта на тези документи е да създадат условията за балансирано и устойчиво, интегрирано (икономическо) развитие на регионите и общините, предпоставките за развитие на икономически дейности и да определят приоритетите за конкретни действия, а след одобрение от Регионалния и Областния съвет за развитие и от Областния управител тези планове стават правна основа за изпълнение.

Тези документи на теория са основата за определянето на приоритетите на програмите, финансирани със средства от ЕС и на теория само на основата на тези приоритети може да се разпределя финансирането по програмите. На практика обаче плановете и стратегиите за развитие имат изброени твърде много приоритети (в резултат на което нищо вече не е приоритет) и често твърде общо се разписват приоритетите и дейностите. В резултат на това, плановете не могат вече да бъдат използвани, за да гарантират, че проектите, предложени за финансиране, не им противоречат.

През 2012 започна подготовката на оперативните програми за следващия програмен период. Областният съвет за развитие има възможността да даде своя принос за плановете и стратегиите през периода 2014-2020.

Законът за устройство на територията определя Областния управител като компетентния орган за разработването на Районната устройствена схема. Районната устройствена схема урежда устройственото планиране на регионално ниво, решавайки въпроси, които надхвърлят общинското ниво или регулира „транс-общински“ въпроси, както и защита и интегриране на националните и регионалните интереси. В Кърджали има действащ Областен експертен съвет по устройство на територията, през който се изготвят предложения до Областния управител за съгласувания по устройствени въпроси, но не е започната работа по проект на Районна устройствена схема. Единствено в Пловдив има такава, като финансирането ѝ е от МРРБ.

Регионалният план за развитие, Областната стратегия за развитие и Районната устройствена схема са важна основа за правомощията на Областния управител. Държавните, регионалните и общинските планове (включително плановете по ЗУТ) не трябва да противоречат на тези документи. Областният управител има правомощия да възложи на общините да коригират своите (териториални или устройствени) планове, за да се съобразят с горепосочените документи.

Тези документи са също важни инструменти за координиращата функция на Областния управител като орган на изпълнителната власт на местно ниво. Начинът, по който тези планове могат да бъдат използвани, за да се засилят координиращата роля на Областния управител, е разработен в глава 3.

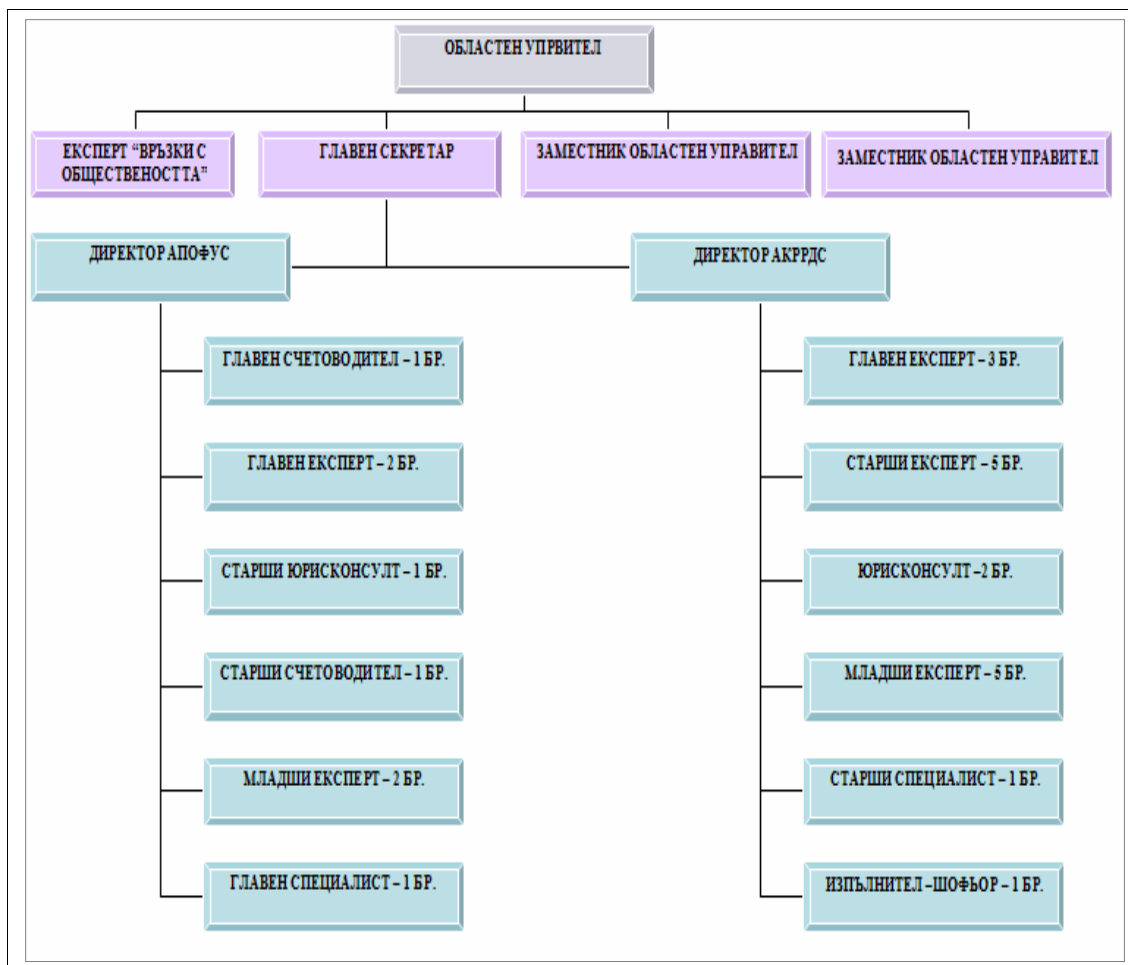
Според Закона за опазване на околната среда горепосочените стратегии и планове са предмет на стратегическа екологична оценка (и общинските устройствени планове са предмет на оценка на въздействието върху околната среда). И за двата са необходими широки обществени консултации въз основа на Директива 2003/4/ЕО на ЕС относно публичния достъп до информация в областта на околната среда и Директива 2003/35/ЕО за гарантиране на участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, свързани с околната среда. Като се прибави и (също изискваното) участие на обществеността при изработването на устройствените планове, както и на плановете за развитие, това представлява интересна възможност за иновация в разработването на политика.

2.2.2 Институционални аспекти

Областният управител като орган на изпълнителната власт не е избран. Той се назначава от Министерския съвет, заместниците му се назначават от министър-председателя. Областният управител има политически кабинет и е подпомаган от Областната администрация.

Политическият кабинет се състои от Областния управител, заместник-управителите и експерт „Връзки с обществеността“.

Областната администрация има две дирекции, ръководени от Главен секретар: Дирекция "Административно-правно обслужване, финанси и управление на собствеността" (АПОФУС) с 9 души и Дирекция "Административен контрол, регионално развитие и държавна собственост" (АКРРДС) с 18 души. За целите на настоящия проект от значение е втората дирекция - АКРРДС.



Отделно от Областната администрация различни министерства имат териториални звена във всяка област. Тези звена са създадени на основание на различни нормативни и административни актове. От значение за проекта е, че Областният управител трябва да осигурява координацията на работата им. Всички звена докладват ежегодно за своята дейност на Областната администрация. По-долу са изброени някои от звената, които са от значение за този проект:

1. Басейнова дирекция за управление на водите в Източнореломорски район с център гр. Пловдив
2. Регионална инспекция по околната среда и водите – Хасково
3. Областна дирекция „Земеделие“
4. Общински служби по земеделие (към МЗХ)
5. Областна дирекция Държавен фонд „Земеделие“
6. Регионална дирекция по горите
7. Регионален инспекторат по образование
8. Регионална здравна инспекция
9. Регионална служба по заетостта- Хасково
10. Регионална дирекция за национален строителен контрол
11. Областна дирекция на МВР – Кърджали (*Областно управление „Пожарна безопасност и защита на населението“*)

В отчета за дейността си през 2011 година Областната администрация заключава, че правомощията на Областния управител за различните сфери на политики са различни. В някои случаи правомощията са за разработването на политика, прилагането и контрола, а в други случаи правомощията не включват всичко, а се ограничават до един или два аспекта. Така например при осъществяването на определени функции, Областният управител е включен във всички етапи: разработване на политика – координация – изпълнение – контрол. В други случаи (земеделски земи, подземни богатства) на Областния управител са възложени едновременно изпълнението и контрола. Би следвало да се изясни чия и докъде е отговорността за изпълнението и спрямо кого се упражнява контролът. Отделно от това, в някои случаи на Областния управител са възложени очевидно несвойствени функции – например разработването на политика в областта на енергийната ефективност.

Според Закона за администрацията Областният управител на област „осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове“ (чл.31, ал 1, т.4). Това очевидно създава неясна ситуация, защото може да се тълкува по различни начини. От една страна, това може да се тълкува, като че Законът за администрацията възлага на Областния управител задача по прилагането, докато други държавни или териториални звена имат същата задача. Може също да бъде направено тълкуванието, че Областният управител трябва да "осъществява административен контрол", което означава, че трябва да контролира качеството на работата, включително задачите по изпълнението на други държавни или териториални звена. В действителност, в някои политики Областният управител има наистина преки задачи по прилагането, и в други политики - не. Това очевидно води до известни противоречия.

От чисто законодателна гледна точка, не е добра практика изпълнението на политиките и контрола по прилагането им да бъде оставено в една и съща организация. Добра практика би било, ако държавните или териториални звена осъществяват контрол по прилагането на законодателството, а Областният управител контролира качеството на тяхната работа. Като се има предвид заключението в годишния отчет за дейността на Областната администрация, че препоръките и указанията невинаги се изпълняват от държавните или териториални звена, правомощието на Областния управител по контрола трябва да бъде изяснено и подсилено. Дали това изясняване следва да се направи под формата на преглед и ревизия на пакета закони, определящи правомощията на Областния управител и държавните или териториални звена, или чрез официално становище на съответния орган относно тълкуването на законодателството ще е обект на внимание в следващите фази на проекта.

Констатацията в годишния отчет, че препоръките и указанията на Областния управител не се

изпълняват, не е изненадваща. Съобразяването със законодателството не е основен приоритет на обществото като цяло. Може да се даде висока оценка, че Областният управител търси иновативни начини да се подобри разработването на политики и прилагането им (както и контрола) наместо да иска повече закони или законодателни правомощия. Тези иновативни начини трябва да са насочени към това „отсъствие на приоритет“ за стриктно спазване на закона и това трябва да бъде взето под внимание, когато се разработват разясненията, споменати в предходния параграф.

Вторият момент, който буди безпокойство, бе извлечен от интервюта. На няколко пъти беше изтъкнато, че фактически има двойна система на представителство на държавата в Областта. Интервюирани смятат, че Областният управител и многобройните държавни или териториални звена по същество правят едно и също. Интервюирани посочиха също, че в резултат на това не е ясно коя институция е водеща. По отношение на контрола и изпълнението положението е подобно като по темата, засегната в предходния параграф. По отношение на разработването и прилагането на политика очевидно се стига до ситуация, в която хората не знаят (или се оправдават, че не знаят) кой всъщност носи отговорност или извършва дадени дейности по конкретната политика. Що се отнася конкретно до сферата на земеделието, бе споменато, че информация за политиките (и субсидиите) се предоставя от много източници и по тази причина не достига ефективно до целевата аудитория. Тази фрагментация очевидно води до "предозиране" на информацията и поради това тя не е ефективна. Това е момент, който буди загриженост и изисква внимание в следващите фази на проекта.

2.2.3 Икономически аспекти

Областният управител е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към първостепенния разпоредител с бюджетни кредити Министерски съвет. Областната администрация кандидатства по проекти, финансирани най-вече чрез Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС. Областната администрация кандидатства за тези проекти, за да финансира допълнителни дейности или за да изпълни възложените задачи по по-добър начин, отколкото държавният бюджет би позволил. Буди известна загриженост фактът, че обществените платформи, които са предвидени в проекта, ще доведат до сериозно допълнително натоварване, което означава, че "форматът" на платформите трябва да включва анализ на разходите.

Областният управител провежда държавната политика, което включва и задачата да осигури ефикасното разходване на държавния бюджет от общините и териториалните звена. Областният управител обаче няма пряко влияние върху разпределянето на средствата по програмите, финансирани от ЕС, освен посредством членството си в Комитетите за наблюдение на програмите. Очевидно е, че проекти, финансирани по Оперативните програми, не могат да противоречат на одобрените регионални политики, като Регионалния план за развитие и Регионалната стратегия за развитие. Липсват инструменти за осъществяването на тази задача на Областния управител. Бюджетът на програмите, финансирани от ЕС, се разпределя на базата на проектни предложения от кандидати, включително общините и териториалните звена. Областната администрация може само да даде предложения на Управляващите органи какъв тип проекти да бъдат финансирани, но тези препоръки може да не бъдат взети предвид.

Освен това, към настоящия момент само Регионалният план за развитие и Областната стратегия за развитие осигуряват солидното и правното основание за тези препоръки за съответната оперативна програма. За всички останали сфери и оперативни програми, препоръките се основават на експертни становища, а не на съгласувани планове или стратегии. Единствено схемите, касаещи социалните дейности, изискват изрично съответствие с Областната и общинските стратегии за социални услуги. Донякъде, такъв подход се предвижда и в изпълнението на Интегрирания план за градско възстановяване и развитие. Това е една добра практика.

Действията на държавата, областите и общините не би могло да противоречат на Регионалния план за развитие, Областната стратегия за развитие и Районната устройствена схема. Тъй като оперативните програми позволяват да се кандидатства с различни проекти, стига те да са в съответствие с целите на дадената оперативна програма, експертните становища трябва да бъдат мотивирани на основата на одобрените политики и планове, за да се отхвърли подаден проект. Това означава също, че плановите

трябва да бъдат достатъчно подробни, за да гарантират правната основа на експертното мнение. Липсата на такива планове (или липсата на достатъчно подробни планове) също така сериозно ограничава възможностите за Областния управител да изпълнява своите задачи по гарантиране на ефикасното изразходване на държавните средства.

2.3 Ръководство

Ръководните (управленските) функции може да се основават на правомощията, дадени по закон, но от значение са личните, неформалните качества. Законът за администрацията определя две основни задължения на Областния управител: прилагането на законодателството и координиране на всеобхватните общински политики, както и на териториалните звена на държавните институции.

Основа за прилагането са законодателството и (косвено) държавните политики, заложили напр. в Регионалния план за развитие и Областната стратегия за развитие. Областният управител трябва да координира подготвянето на тези планове, а след това трябва да координира прилагането им.

Задължението на Областния управител по координирането е основно да изисква държавните институции в Областта и общините да действат. Няма обаче законодателство, което да регулира съдържанието на тези действия. Задължението по координирането в Област Кърджали се осъществява основно чрез създаването на редица съвети и консултативни комисии. От най-голямо значение за настоящия проект са Областният съвет за развитие, Областният експертно - консултативен съвет по земеделие, Областният експертен съвет по устройство на територията и Консултативният съвет по туризъм. Съветите разработват свои годишни планове с теми за обсъждане и заседават редовно. Консултативният съвет по туризъм все още не е напълно задействан.

Целта на проекта е да бъдат създадени обществени платформи по туризъм, земеделие и околна среда и води. Тези платформи ще участват в процеса по разработването на политики и процеса на взимането на решения. В обсега на разработването на политики и взимането на решения от тези платформи ще са, естествено, такива, за които няма държавни политики или такива, по които държавната политика изисква регионално формулиране на конкретни действия. Това означава, че платформите могат да определят своя дневен ред в рамките на този обсега и да решават с кои въпроси да се занимават. Поради този факт ролята на Областния управител в тези платформи ще е *координираща*.

И понеже тези платформи ще работят по теми, които отиват отвъд обсега на държавните или регионалните политики, всеки въпрос, предложен от членовете на платформите, може да бъде избран във всяка от трите платформи. Това не означава непременно, че се разглежда най-неотложния проблем или че е избрана тема от взаимен интерес. Дневният ред ще бъде част от преговорния процес. От важно значение в този процес е неформалното лидерство. Неформалното лидерство тук ще зависи от личните качества или от представителността (колко организации, фирми или хора представлява даденият индивидуален член). Тези аспекти определено трябва да бъдат взети предвид при формирането и функционирането на платформите и ако е необходимо, да има задължителни правила за срещите, дневния ред, формата и процедурата на гласуване.

2.4 Познания

Бяха проведени интервюта с определен брой служители, за да се оцени капацитетът на работещите в дирекция "Административен контрол, регионално развитие и държавна собственост" по отношение на обема на работа и опита. Задачите на Областната администрация (координация и контрол) изискват работата на дирекцията да е съсредоточена в по-голяма степен върху ръководни умения отколкото върху опита, въпреки че и двете са необходими за изпълнение на задачите. Отделните членове на екипа имат образование или опит в своята сфера на работа. Процесът по подбора изисква и двете, а това е добър баланс между експертни и ръководни умения.

Вътрешните процедури за планиране на работата, обратната връзка по плановете, изпълнението и оценка на изпълнението са ясно дефинирани и е видно, че се спазват. Що се отнася до планирането на работата, екипът редовно работи повече от работните часове по договор. Интервюирани отбелязаха,

че в момента имат работа в извънработно време по проекти, но са категорични, че това не пречи на качеството на работата.

Областната администрация има свой експерт „Връзки с обществеността“ (ПР). Той е част от екипа на проекта, а след приключването му е добре да бъде в помощ на консултативно-обществените платформи. Областната администрация разполага със собствен експерт по ИКТ, който може да бъде много полезен в работата по проекта и особено при активизирането на общественото мнение във Фаза 3, както и по-късно, когато заработят платформите.

Използването на електронна поща и интернет са обичайна практика.

Интернет-страницата на Областната администрация е добре разработена и организирана, с много информация и връзки към всички седем общини в Областта, релевантни институции и закони. Има подробна информация за правилата, състава и решенията на Областния съвет за развитие, на комисии и съвети. Публикувани са Вътрешните правила за достъпа до обществена информация в Областна администрация Кърджали. На видно място има информация как гражданите могат да подадат сигнали за корупция, както и сигнали за замърсяването на околната среда, като са посочени телефони и електронни пощи и е дадена информация как се процедира напр. при сигнал за корупция.

Сайтът предлага редовно новини за работата на Областния управител и администрацията, за важни решения и събития. Тези новини редовно и доста пълно се отразяват от местните медии, а при важни събития - и от националните. Това се потвърждава и от официална, макар и непредставителна анкета сред представители на институциите и секторите туризъм, околна среда и земеделие. Най-голяма част от анкетираните (общо 61) се информират за проблемите, които общинските съвети, общинските и областната администрация обсъждат от съответния сайт на институцията (23), личното присъствие на заседанията (17) и медиите (11). Това е добра основа, на която консултативно-обществените платформи могат да се опрат. Възможно е да се помисли за включването на представител на медиите в платформите, както и техните заседания да бъдат открити за медиите. Така поетите от бизнеса, НПО-сектора и институциите ангажменти ще бъдат под „лупата на обществото“, ще се гарантира прозрачност на решенията и механизмите. На медиите – местни и национални, ще се разчита много при популяризирането на иновативния модел. Ще се търсят начини те да не бъдат „пасивни отразители“ на ставашото, а активно до допринасят за платформите – чрез статии, интервюта, дискусии и представянето на различни гледни точки, а не само с отразяването чрез новини и кратки съобщения.

Експерти на Областната администрация осигуряват дейността на различните съвети, които вече са създадени. Форматът на обществените платформи, които ще бъдат подпомагани от Областната администрация, може да наложи да се добавят нови изисквания за управленски умения и опит. Дали сегашните управленски умения и опит са достатъчни, ще зависи, разбира се, от конкретните задачи и отговорности на публичните платформи. Въпреки че тези задачи и отговорности все още не са определени, ще е нужно да се постави акцент върху управленски умения за участието на обществеността и иновативни начини за изготвяне на политики и планове.

2.5 Отчетност

Отчетността третира вътрешните процедури за управлението на документи и контрол, процедурите по управление на входящите документи и обратната връзка по тях. Отчетността е от значение за процеса на разработването на политики и процеса по взимане на решения. Дали политиките се изпълняват и дали решенията са достатъчно обосновани?

Процедурите по документооборота са ясни, включително и до степента, включваща прегледа на ефективността на процедурите. Входящите документи (искания за информация, жалба и т.н.) се описват дигитално, възлагат се на експерт и сроковете за отговор като цяло се съблюдават. Предвид факта, че обществените платформи могат да доведат до съществено увеличение на нуждата от документи и ще генерират допълнителни "документи", трябва да бъдат взети предвид процедурите по документооборота и възможностите за подобряване на ефективността им, когато се определя формата за функционирането на тези платформи.

Отчетността се простира извън обсега на Областния управител, тъй като той има координационни и контролни отговорности и представлява държавата в Областта. Пропуски в отчетността на териториалните звена се отразява и върху Областния управител. Териториалните звена изпращат два пъти годишно отчети до Областната администрация, тези отчети се обсъждат със съответното звено и се определят последващи действия. Освен това, упълномощени от Областния управител експерти редовно и активно взимат участие в дейността на териториалните звена –напр. участие в съвместни проверки, в междуведомствени комисии, изготвяне на становища.

В годишния отчет на Областната администрация, което бе потвърдено и в интервютата, се отбелязва, че препоръките или решенията на Областната администрация невинаги са изпълнявани правилно и бе отбелязано, че общините и териториалните звена невинаги се придържат към *намеренията* (предвижданото) в съществуващите планове.

Първото вече бе разгледано в глава 2.2.5. За второто се прави разлика между *намеренията* и *буквата* на съществуващите планове. Плановите за стимулиране на развитието на регионите (включително и тези, изработени и прилагани в Област Кърджали) често третират въпросите в общи рамки, без да дават всички детайли. Като цяло, това се прави, за да може тези планове да не ограничават нови идеи и развития, които не са били известни, когато плановите са били изготвени. Това обаче има недостатък различните органи да могат да тълкуват плановите по различни начини. В интервютата бяха дадени различни примери за общините, които предлагат действия (или не предприемат такива), които са напълно в съответствие с *буквата* на Плана и Стратегията за развитие, но не са в съответствие с *намеренията* им. Едно от интервюираните лица дори спомена, че това се задвижва и от политическата поляризация в региона.

Това е отчасти проблем на качеството на плановите. Очевидно е налице твърде голяма разлика между намеренията и начина, по който са описани конкретните действия. Това също е проблем на това как се изготвят тези планове. Този проблем се отчита от Областната администрация, защото настоящият проект е именно за това: да се разработят иновативни начини за изготвянето на политика. Ангажирането на заинтересованите страни в ранните етапи на процеса на планиране, дори преди нещо да е написано, ще допринесе за това да се гарантира, че има съгласие относно *намеренията*, преди да са разписани дейностите или рамките им.

2.6 Външният контекст

За да бъде оценен външният контекст, бяха интервюирани хора извън Областната администрация. Бяха направени справки и прегледана литература, посветена на методологията по участието в правенето на политики и взимането на решения с акцент върху засилването на участието на заинтересованите страни.

В методологиите се изтъкват три ключови фактора за успех:

- Управляващите и заинтересованите страни трябва да имат доверие в процеса на участие, което означава, че те вярват в „добавената стойност“ на своето участие, както и че имат влияние върху крайния резултат и са нужни за изпълнението на резултатите;
- Управляващите и заинтересованите страни са отворени за различните мнения и различните интереси на всеки един от участниците и е призната взаимната полза за всички участници;
- Управляващите и заинтересованите страни са организирани, всяка група говори на един глас и има мандат от своята среда или сектор;

Други фактори като липсата на познания или опит на индивидуалните участници или липсата на способности да преговорят и да стигат до компромис не спъват процеса на участие директно, но намаляват влиянието на дадения участник върху крайния резултат. Това, от своя страна, може да доведе до оттеглянето на участник или до това участникът да започне да твърди, че процесът не е бил честен, което непряко може да повлияе на крайния резултат.

На основата на преглед на проекти по участието в правенето на политики и взимането на решения в България и на направени интервюта може да се сподели наблюдението, че трите ключови фактора за успех не са напълно изпълнени. Можем да направим следните констатации:

- Както бизнесекторът, така и неправителствените организации виждат нещата само в "черно и бяло" и изглежда важи правилото: „който не е с нас, е против нас“. И двата сектора не виждат взаимозависимостта си, не виждат "голямата картина". Може да се каже, че същото важи и за политическите партии;
- Проучвания на общественото мнение пред последните години показват непрекъснато спадане на доверието в управляващите институции. Интервюираните казаха, че обществеността губи интерес към процеса на участие: правени са твърде много проекти с много ограничени резултати. Това е пряко свързано с доверието в институциите: ако не вярваш на управлението, защо да изразяваш мнение?
- Налице е тенденция за решаване на проблемите по неформален начин, предпочитан пред официални договорености като напр. в Областния съвет за развитие. Само по себе си това не е проблем, стига този начин на решаване на проблеми е подотчетен;
- Бизнесекторът не е добре организиран. Причините са, че немалка част от бизнеса (и отделните индивиди) са в „сивата“ зона и че има няколко силни компании, които предпочитат да търсят решение на проблемите си чрез връзките си с високопоставени представители на управлението, което става зад кулисите и по непрозрачен начин, а не чрез бизнесасоциациите;
- Неправителственият сектор е силно фрагментиран, разпокъсан и с тясна социална основа. Много от неправителствените организации работят само на „проектна“ основа и им липсва цялостна философия. В резултат на това, вниманието им е разделено между даден проект и оцеляването им, като по тази причина са зависими от донори и спонсори;
- Изглежда, че неправителственият сектор предпочита да работи с жалби до съда, подписки или улични протести, а когато седне на масата на преговорите, е неорганизиран и има само неколцина добри експерти или непредубедени експертни становища;
- Липсва административна приемственост или административна памет, което означава, че след политическа (партийна) промяна, много съгласувани преди това политики се променят не по друга причина, а само заради смяната на дадена личност;
- В най-новата история (20-годишния преход) има много примери за неспазени обещания – от партии и политически сили, както и на „разтрогнати“ социални договори или споразумения (дори между коалиционни партньори);

Някои от горните заключения могат да бъдат обяснени с културни и исторически наславания:

- при комунистическото управление решенията са спускани отгоре, водещ принцип е централизацията и в резултат на това липсва инициативност или опит да бъде подета инициатива – както от отделните личности, така и от организациите;
- няма традиции и култура за решаване на проблемите чрез преговори, няма исторически традиции за взаимни компромиси при решаването на даден проблем;
- липса на индивидуални умения и култура за водене на преговори; това е видно в липсата на способност да бъдат поети и спазени ангажименти (и по-специално на публичен форум) по даден въпрос, липса на разбиране на концепцията за отстъпки в преговорите и липса на разбиране за (нуждата от) компромиси;
- много хора търсят лично облагодетелстване, не виждат общата полза или ползата за общността.

Като се има предвид липсата на административна приемственост, следва да се отбележи в контекста на този проект, че политическите контрасти са определено по-остри отколкото в Холандия. Твърде необичайно е да бъдат „изтрити“ предложения за политики или изпълнявани политики само заради промяна на (коалиционното) управление. Партии в Холандия, които се противопоставят една на друга на национално ниво и е малко вероятно да направят коалиция на национално ниво, редовно го правят на местно ниво. Това е малко вероятно да се случи в България и специално в Област Кърджали, където исторически конфликти и етнически различия се използват за тясно партийни цели.

Не е цел на настоящия доклад да класифицира по-горните наблюдения като „добри“ или „лоши“. Трябва да им бъде обърнато внимание при оценяването на иновативните модели за управление. И по-

специално, трябва да бъдат взети предвид при предложенията за функционирането на обществените платформи. Със сигурност те ще бъдат имани предвид при всяка публична комуникация по този проект, а не само при дейностите във Фаза 3 на проекта: публична информационна кампания.

3 Силни страни, слаби страни, възможности и заплахи

Силните и слабите страни, възможностите и заплахите не са четири отделни аспекти. Те са силно обвързани и често произтичат един от друг. Затова предизвикателството е четирите не само да бъдат идентифицирани, но и да бъдат анализирани взаимоотношенията им, като слабостите да бъдат обърнати в силни страни, а заплахите – във възможности. Отчитайки това, силните страни, слабите страни, възможностите и заплахите не са изброени поотделно, а като комбинация от фактори.

3.1 Нормативни и планови аспекти

3.1.1 Нормативна основа на процеса на участие

Нормативната основа за участие в процеса на взимане на решения е ясно дефинирана, но само след като решенията са били взети. В Закона за околната среда и в Закона за устройство на територията има директна препратка към обществените обсъждания, но само след като разрешителните или плановете са били изготвени, както и възможност за обжалване пред съда на всяко решение. Законът за администрацията гласи, че в случай, че Областният управител отмени незаконосъобразни актове на кмета на общината, то той може да обжалва в съда. Това обаче е само една малка част от цялостната концепция на участието на обществеността и се извършва само след като решенията са били взети.

Няма правно основание, което повелява да бъдат поканени заинтересованите страни да участват в процеса на правене на политики. Дали процесът е успешен и ефективен, зависи от доверието на заинтересованите страни, че техните мнения наистина са отразени в резултата от процеса. Затова поканата заинтересованите страни да участват в ранен етап от процеса на вземане на решения се основава само на "добрата воля". Като се има предвид наблюдението, че има много ограничено доверие на заинтересованите страни в "добрата воля" на управлението, това е доста слаба основа.

За да се изгради доверие, още от самото начало трябва да бъдат потвърдени официалният статут на обществените платформи, начинът, по който платформите постигат решения и начинът, по който решенията се изпълняват:

- ➔ Статутът на обществените платформи може да бъде потвърден, като платформите бъдат направени подкомитети на Областния съвет за развитие;
- ➔ Начинът, по който платформите постигат решения, може да бъде уреден чрез правила или вътрешни процедури (право на глас, вкл. кворум, честота на срещите, роля и правомощия на председателстващия, правила за членство като мандат от представлявания сектор);
- ➔ Начинът, по който решенията на платформите се изпълняват, може да бъде потвърден, ако платформите са част от Областния съвет за развитие, потвърждават се от общинските съвети и ако в по-дългосрочна перспектива, решенията бъдат включени в задължителните по закон плановете като плановете, предвидени от Закона за регионално развитие и Закона за устройство на територията. Има нужда от правен статут на решенията на платформите. Наложителни са промени в Закона за местното самоуправление.
- ➔ Тези три опции също така засилват ролята на обществените платформи в процеса на взимането на решения.

3.1.2 Областният съвет за развитие

Областният съвет за развитие (ОСР) е потенциално един от най-важните съвети, за да може развитието на Областта да бъде насочвано и стимулирано. Преди всичко, ОСР е основният орган за изготвянето и актуализирането на Стратегията за развитие. ОСР има косвено силни правомощия по взимане на решения за прилагането на Стратегията за развитие. Очевидно общинските плановете за развитие не бива да противоречат на Регионалния план за развитие. Има потенциала за това. ОСР в Кърджали не изглежда да има ясна програма, фокусирана върху разработването на политики и често срещите му не са посещавани от достатъчен брой членове, за да има кворум за взимане на решения. Ако се прегледат протоколите от заседанията, изглежда, че основното внимание е върху кризисни ситуации и проблеми на прилагането и по-малко върху изработването на по-подробни тълкувания на

Областната стратегия за развитие, когато възникнат проблеми.

Коментарът, направен по време на интервютата, че на заседанията на ОСР няма кворум, може да бъде обвързан с наблюдението, че е ниско доверието в държавните институции като цяло и в процеса на участие в частност.

- Процедурите в ОСР, уредени в Закона за регионалното развитие, имат нужда от някои корекции на национално ниво, за да бъдат подсилени работата и процесът по взимане на решения на ОСР. Това обаче не може да се основава само на опита в Област Кърджали. Областният управител на Кърджали може да инициира проучване сред своите колеги - управители за решаване на този проблем;
- По инициатива на Областния управител, който председателства ОСР, дневният ред може да бъде фокусиран върху разработването на политика. За тази цел трябва да се изясни ролята и мястото на ОСР по отношение на предлаганите обществени платформи. Предложенията, направени в предишния параграф за статута на обществените платформи и т.н., са валидни и за ОСР, както и за изясняване на връзката между ОСР и обществените платформи.
- Изборът за фокусиране по този проект върху туризма, земеделието и околната среда и водите се преценява като полезен за прилагането и насочването на процеса по участие. Има малко на брой задължаващи по закон държавни политики или планове в тази сфера, което означава, че балансът между Областната администрация и другите участници е изравнен: Управителят разполага с малко инструменти да наложи вето върху предложени политики.

3.1.3 Районната устройствена схема

Правомощията на Областния управител се основават на законодателството и плановете, които имат статут на закон. Липсата на Районна устройствена схема по реда на ЗУТ означава, че Областният управител няма правен инструмент да прилага устройственото планиране (решения) на общините. Това също означава, че Областният управител няма правен инструмент да координира нови развития, които имат устройствен елемент (нови индустрии, опазването на специфични природни зони и др.).

- Това създава отлична възможност да се започне процесът на участие. Районната устройствена схема е от значение за всички заинтересовани страни, процесът на изработването на Схемата може да бъде използван, за да се добие ясна представа за приоритетите на всички заинтересовани, което е добро начало на преговорния процес. Освен това ЗУТ вече регламентира задължителните обществени обсъждания и коментари по процеса, които могат да бъдат използвани като правна база за участие в процеса.

3.2 Липса на административна приемственост

Наблюдението, че много от заинтересованите страни имат малко доверие в приемствеността на процеса на участие, е сериозна заплаха за целия процес. Това изисква процедура за по-широко одобрение на създаването на обществените платформи, а не решение на Областния управител. Такова решение може лесно да бъде отменено от следващ Областен управител. Това може да се реши, като заинтересованите страни се включат и в процедурата за одобрение на публичните платформи, включително и на техните оперативни правила. Това съвпада и с целта на иновативния модел да засили участието на заинтересованите страни в разработването на политики и в процеса на вземане на решения.

- Като се има предвид правната структура на администрацията / управлението в България, предпочитаната процедура за одобрение на създаването на обществена платформа е одобрение във всеки от общинските съвети. Ако публичните платформи трябва да се създадат като подкомитети на ОСР, одобрението на Съвета, в който са представени всички общини, ще даде достатъчни гаранции за приемственост.

3.3 Външни слабости и заплахи

Опитът с участието на заинтересованите страни в България показва, че взаимнопризнатите ползи рядко са двигател за участие и избор на теми, които да бъдат обсъдени и разработени. Като причина може да се смята наблюдението, че повечето проблеми се решават в неформални контакти и консултации, както и "черно-бялото" мислене на бизнеса, неправителствените организации (и политическите партии). Други наблюдения, като например липсата на организираност в бизнессектора и неправителствените организации, са извън "обсега" на Областната администрация и затова не е лесно да бъдат повлияни. Те трябва да бъдат взети под внимание в информационната кампания във Фаза 3. Конкретното съдържание на кампанията трябва да бъде обсъдено с Областния управител и с представители на неправителствените организации и бизнеса.

3.4 Анализ на секторите околна среда и води, земеделие и туризъм

Туризъм - статус

Според данни на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, туристическата индустрия осигурява 12 – 14% от БВП на България, очаква се да надмине 3 млрд. евро през 2012 г. Каква част от тези приходи е генерирана в Област Кърджали не е уточнено в информацията на министерството. Отбелязва се, а това беше потвърдено и при проведените интервюта, че туристическата индустрия в региона работи отчасти в сектора на „сивата“ икономика, като не регистрира гостите и издава фактура само при изрично поискване от страна на туристите. Няма браншова организация, която да представлява съществена част от бизнеса.

Този български регион има много природни и културно-исторически туристически ресурси с високо качество и голям потенциал. Областната администрация си поставя за цел “популяризирането на културното наследство и създаването на по-добри условия за развитието на културен, исторически и селски туризъм в Област Кърджали”. Интегрираното развитие на културно-историческия туризъм е включено в Областната стратегия за развитие. Създаден е Експертно-консултативен съвет по туризъм. Неговите основни цели са да разработи Областната стратегия по туризъм, и, в дългосрочен план, да работи за подобряване на координацията между Областната администрация, местните власти и представителите на туристическата индустрия. Индивидуални или групови членове на Експертно-консултативния съвет по туризъм следва да разработват и изпълняват повече проекти, вкл. и трансгранични, за опазване на туристическите забележителности и популяризиране на региона. Експертно-консултативният съвет по туризъм може да бъде отправната точка за публичната платформа по туризма.

Туризъм - основания за иновация

- Фактът, че туристическият бизнес работи отчасти в „сивия“ сектор повдига въпроса до каква степен правителството трябва да подпомага тази индустрия. Как биха могли да се оправдаят инвестиции на правителството в инфраструктурата, за да се подпомогне индустрия, която отчасти не действа според закона? Това изисква по-стриктен контрол върху този бизнес, а не нови закони или повече инспекции. Възможности за това трябва да бъдат разгледани в следващите фази на проекта. Като се има предвид този факт, както и факта, че туристическата индустрия не разполага с браншова организация в региона с мандат, се предлага обществената платформа да стартира само с представители на Областта и общините.
- Различни инициативи и проекти се изпълняват успоредно, без да се виждат ползите от “управление на дестинацията”. Това означава, че трябва да бъде подобрена координацията между Областната администрация, общините и представителите на туристическата индустрия. Препоръчително е да се вземе предвид бъдещият нов Закон за туризма, който е приет на първо четене в парламента и предвижда туристическо райониране на страната. Законът може да даде възможност да се извършва координация над общинско ниво за целите Източни Родопи, а не само за частта им в Област Кърджали.

- Едно от наблюденията е, че в момента общините инициират проекти за насърчаване на туризма, без да консултират или координират предложенията си с всички останали общини или с Областната администрация. Тъй като все още няма специална стратегия за туризма в Област Кърджали (но се подготвя и се очаква да се приеме до края на декември) или подробен анализ и план за действие в съществуващите планове и стратегии за развитие, Областната администрация няма средства да провери и осигури ефикасното разходване на средства от държавния бюджет или от оперативните програми в тази област. В следващите фази на проекта трябва да бъде потърсено решение на този въпрос, както и относно ролята, която могат да имат Експертно-консултативният съвет по туризма или публичната платформа.
- Туристическият бизнес сектор е силно фрагментиран и трудно би произвел съвместни предложения и финанси, които да рекламират целия регион, а не само индивидуалните туристически съоръжения.
- Приоритетите в различните стратегии и планове се основават на отделните активи, а не на свързаността им (“Дестинация Източни Родопи“), нито на връзката между дестинацията и типовете туристи, които регионът би могъл да привлече. Препоръчително е публичната платформа за туризма да започне с този анализ на пазара, основаващ се на стратегията по туризма, която се разработва в момента.
- Стратегията по туризъм следва също така да изследва връзките с околната среда и водите и земеделието. Един от основните активи, основният туристически магнит на Източните Родопи, е природата, която отчасти е оформена от човешка ръка чрез земеделски дейности и която се нуждае от опазване.

Околна среда и води - статус

В областта на околната среда и водите съществуват множество национални планове и разпоредби, фокусирани върху конкретни въпроси като управление на отпадъците, управление и пречистване на (отпадни) води, биоразнообразие и се фокусират върху регулиране на инвестициите в специфични сектори. Единствено Националната програма за действие за устойчиво управление на земите и борба с опустиняването в България 2007 – 2013 г. се занимава с въпроси, свързани със социално-икономическото развитие на региона. На национално ниво задълженията и отговорностите са ясно определени и възложени на Регионалния инспекторат на околната среда и водите и Басейнова дирекция за управление на водите. Общините имат собствени планове за развитие, покриващи като цяло всички аспекти на околната среда и водите, които са основа за общински дейности като например общинско събиране на отпадъците. Не съществува Експертно-консултативен съвет за околната среда и водите.

Основната цел, поставена от Областната администрация в областта на околната среда, е: Постигане на "интегрирано устойчиво развитие": баланс между опазването на околната среда, икономическият прогрес и социалното развитие”. Дейностите за постигането на тази цел са: проучване на холандския опит в интегрираната зелена политика и управление на ландшафта (зеленият ‘стълб’ на териториалната регионална политика), което да доведе до фокусиране върху засилване на екологичната осъзнатост; ускоряване прилагането на инвестиционни планове за пречиствателни станции и управление на отпадъците; (съвместни) проверки и дейности по прилагането.

Редица доклади, включително годишният отчет за дейността на Областната администрация, а и често коментари в интервютата, показват, че потенциална пречка за постигането на главната цел на Областната администрация е ниската екологична осъзнатост на широката публика. Броят на екологичните НПО в региона е малък, често въпросите на околната среда и водите в региона се решават от национални НПО, базирани в София. Също така е отбелязано, че фрагментацията на екологичните НПО и общата липса на дългосрочна визия на по-голямата част от НПО за собствените им дейности, се очаква да бъде пречка за доброто им представителство в публичната платформа.

Въз основа на годишния отчет за дейността на Областната администрация и на проведените интервюта, бе направено заключението, че има нужда от по-добро прилагане на разпоредбите и

плановете, както и подобрена интеграция на въпросите на околната среда и водите в системата на планиране.

Околна среда и води - основания за иновации

- Устойчивото социално-икономическо развитие определя връзката между различните икономически сектори и опазването на околната среда и водите. Стратегии, планове и политики, както и иновативните мерки, които ще са резултат от този проект, трябва да отразяват тази взаимовръзка, тя трябва да бъде взета предвид при определянето на приоритетите. Туризмът в региона е до голяма степен базиран на природните дадености. Управлението на околната среда и водите е от съществено значение за опазване на тези дадености и за подкрепа на туристическата индустрия. Същото се отнася и за земеделието.
- Неправителствените организации, занимаващи се с проблемите на околната среда в региона, са малко и често са представлявани от национални организации. Техните действия в много ограничена степен са насочени към идеи за дългосрочно устойчиво развитие. Ще са необходими усилия във Фаза 3, за да бъде мобилизиран приносът на НПО.
- Увеличаването на екологичната осъзнатост чрез обучение и образование е важно, тъй като ниската степен на обществената осъзнатост води до повече замърсени с отпадъци места, което е лошо за туризма в Областта. Това означава, че бизнес секторът трябва да бъде ангажиран в процеса на повишаване на екологичната осъзнатост. Екологичната осъзнатост е свързана с прилагането - слабото прилагане препятства всяка образователна програма.
- Ускоряването на инвестициите за третирането на отпадните води и управлението на отпадъците, както и привличането на средства за дейности, свързани с околната среда, трябва да се основава на добре дефинирани и цялостни приоритети, които се базират на стратегия или план. Това може да бъде направено чрез изработването на специфична екологична стратегия като нова Областна стратегия или като допълнение на Областната стратегия за развитие. Също така, за тази цел може да бъде използвана Районната устройствена схема, предвид че много от въпросите на околната среда и водите в Областта имат териториален компонент (опазване на биологичното разнообразие на региона).

Земеделие - статус

Областната администрация е изготвила много подробно проучване, в което са разгледани всички проблеми в сектора и са предложени идеи за промяна. Проучването е осъществено съвместно с Областния експертно - консултативен съвет по земеделие и изследователски институти в областта на земеделието. Основните проблеми са малките парчета земя и липсата на комасация, липсата на достъп до пазари и твърде голямото влияние на прекупвачите, монокултурното земеделие. Сериозна пречка пред развитието на земеделието в Областта е самият начин на мислене на фермерите - неотстъпчивост, липса на способност за дългосрочно мислене и предприемачески дух, и общо недоверие помежду им. В резултат от липсата на предприемачески дух за много фермери остава неясно откъде да започнат и как да направят промяна към модерно фермерство.

Предложените решения варират от високо стратегическо ниво, като реформа чрез комасация на земята и увеличаване взаимодействието и сътрудничеството между държавата, Областната администрация и общинските земеделски служби и земеделските научно-изследователски институти (например за насърчаване отглеждането на нови култури) до съвсем практични решения като създаването на земеделски кооперативни системи и общо ползване на оборудване.

Иновативните методи за развитие на земеделската политика в областта трябва да вземат това предвид и да се съсредоточат върху тези от фермерите, които имат желание и способност за промяна. Това е логично следствие от намерението на Областната администрация да се фокусира с този проект главно върху проактивните хора и начинания.

Земеделие - основания за иновации

- Основното основание за иновация е въпросът как могат да се осъществят всички решения, които вече са предложени. Ясно е, че реализирането им трябва да бъде обсъдено и съгласувано в много тясно взаимодействие с най-предприемчивите фермери. Областният експертно-консултативен съвет по земеделие е логичната начална точка и може да бъде превърнат в публична платформа. За тази цел трябва да бъде проучено как да се разшири съставът на този съвет с най-активните лица от земеделския сектор.
- Службите по земеделие, както и информацията, която тези служби предоставят, са твърде разпокъсани. По тази причина разработеното и налично знание не е достъпно в готов вид за хората, за които е предназначено. И обратното - информацията и процедурите за кандидатстване за външна подкрепа често се считат за твърде сложни, което означава, че информацията и процедурите не са представени съобразено с познанията и опита на целевата група.
- По-малко изследвана при проучването на проблемите е връзката между земеделието и природните дадености на Областта. Природата тук, характеризираща се с богато биоразнообразие, е до голяма степен създадена от човешка ръка чрез земеделските дейности. Възможността да се използва фермерството за поддържане на традиционния пейзаж може да генерира преки или косвени приходи. Финансова подкрепа за това е налична по Програмата за развитие на селските райони.

Таблица, обобщаваща ситуационния и SWOT-анализ

	Силни страни	Слабости	Възможности	Заплахи
Правни аспекти на организацията				
Правна база за правомощията и задълженията на Областния управител (национална)	Задълженията по съгласуването и прилагането са дефинирани	Недостатъчна яснота на възложените правомощия и задължения; Малък публичен имидж и ниско доверие на заинтересованите страни в потенциала на Областния управител да дефинира и осъществи промени;	Правният статут на Областния управител е определен в Конституцията, анализ на възможностите и заплахите е извън обхвата на този проект	
Настоящото прилагане на нормативната база в Кърджали	Ясно заявено желание да се действа като движеща сила за промяна Ясно заявена подкрепа за участие на заинтересованите страни	Схващане на заинтересованите страни, че правната база на правомощията и задълженията на Областния управител не е достатъчно, за да способства за промени; Двойствено разбиране на представителството на държавата в региона (чрез Областната администрация и чрез териториалните звена)	Участието на обществеността като част от процеса на планиране от типа „ориентирано към решение“ може да бъде урегулирано на ниво Област	Твърде голямо фокусиране върху прилагането, слабо фокусиране върху координирането (съгласуването)
Правна база за участието на обществеността	Обществените консултации са дефинирани в няколко закона, макар и да са задължителни само в края на процеса на планиране;	Схващането на заинтересованите страни, че публичните консултации са ограничени до последните фази на разработването на стратегия, показващо слабо разбиране на правните последици на процеса на планиране; Схващане на заинтересованите, че техният принос няма да бъде възприет сериозно;	Ранно участие на заинтересованите страни ще даде възможност за промяна на процеса на планиране от „движен от проблема“ до „ориентиран към решение“; Няма национално законодателство, създаващо възможността да се дефинират процедурите по ранно участие на заинтересованите страни, като по този начин се създаде доверие и подкрепа за процеса;	Липса на разбиране сред заинтересованите страни на концепцията за планиране от типа „ориентирано към решения“; Липса на административна приемственост поради липсата на оперативни разпоредби за участието на заинтересованите страни;

	Силни страни	Слабости	Възможности	Заплахи
Правни аспекти на стратегиите и плановете				
Регионален план за развитие и Областна стратегия за развитие	Насоки за интегрирано икономическо развитие	Недостатъчна степен на подробност, за да може да бъде използвано пълноценно като инструмент за прилагане; Липса на приемане от страна на заинтересованите страни	Настоящият процес на актуализиране може да се използва за генериране на по-голяма подкрепа сред заинтересованите страни, ако заинтересованите страни участват пълноценно от самото начало	Твърде голяма степен на детайлизираност може да попречи на нови развития
Няма Районна устройствена схема	Никакви, освен ако пълната свобода на общините не се счита за силна страна	Липсва инструмент за прилагане; Липсва инструмент за гарантиране на ефективното изразходване на бюджета (държавния и по ОП);	Интегриране на опазването на околната среда развитието на устойчив туризъм; Чудесна възможност да се започне процес на участие на заинтересованите страни;	Унищожаване на ценни (естествени) активи
Всички планове и стратегии	Всички планове и стратегии дават рамката за дискусия в платформите	Липсва Районна устройствена схема	Рамката дава насоки и ограничения за темите, които могат да бъдат обсъждани в платформите	Недостатъчно признаване, че плановете и стратегиите предоставят правната рамка за дискусиите в платформите
Институционални аспекти				
Административна организация	Добре организирана, действена документационна система	Твърде бюрократична, но това е в резултат на държавната законодателна и административна система	Нови задължения могат лесно да бъдат включени в настоящата административна организация;	Никакви

	Силни страни	Слабости	Възможности	Заплахи
Човешки ресурси	Добре развити управленски умения и експертност; Добри отношения между политическия кабинет и административния персонал;	Ограничен опит с процеса на участие; Почти постоянно се полага извънреден труд;	Опитът на персонала в работата със съществуващите съвети е добра основа за управление на обществените платформи	Нови задачи ще увеличат съществуващата и вече висока работна натовареност; Липсата на административна приемственост предполага възможни промени в персонала след политическите промени, водещи до загуба на опит;
Връзки с обществеността	Добре разработен и поддържан интернет сайт, вече използван за комуникация с обществеността	Ограничен опит с процеса на участие	ПР - експертът е част от екипа по проекта и трябва постоянно да участва в подготовката на следващите фази	Нови задачи ще увеличат съществуващата и вече висока работна натовареност
Взаимодействия с териториалните звена	Специфични задачи се разпределят на специфичните звена, като се концентрира експертност	Припокриващи се и понякога противоречиво тълкувани задължения и правомощия; Неясно (за обществеността) представителство на държавата;	Обединяване на (някои от) териториалните звена с Областната администрация, за да се повиши ефикасността и ефективността	Понякога противоречивото тълкуване на задълженията и правомощията води до несъответствия и бягство да се поеме отговорност
Областен съвет за развитие	Съществуваща платформа за участие на заинтересованите страни	Липса на признаване на правомощията на ОСР от заинтересованите страни	Правна база на Обществено-консултативните платформи;	“Книжен тигър”, ако не се подкрепи от съответни оперативни разпоредби
Областен експертно-консултативен съвет по земеделие	Съществуваща платформа за участие на заинтересованите страни	Състоящ се основно от представители на властта и изследователски институти, ограничено представителство на бизнеса		
Областен експертен съвет по устройство на територията	Съществуваща платформа за участие на заинтересованите страни			

	Силни страни	Слабости	Възможности	Заплахи
Консултативен съвет по туризъм	Недействащи		Потенциална платформа за участие на заинтересованите страни	Липсващо представителство на бизнеса поради липсата на браншова организация
Икономически аспекти				
Бюджет на администрацията	Няма специфични силни страни	Фиксираният бюджет се допълва с бюджет за специални проекти, което затруднява дългосрочните дейности	Няма специфични възможности	Създаването на обществените платформи може да бъде затормозено от липсата на бюджет
Бюджет за прилагане	Никакви, освен ако липсата на последователна и пълна система за планиране (и по този начин липсата на приоритизиране) се разглежда като възможност за максимизиране на изразходването на бюджетите на ОП и Програмата за развитие на селските райони	Липсата на цялостна система за планиране води до липса на инструмент да се гарантира ефективното разходване на бюджет (държавния и по ОП);	Няма специфични възможности	Създаването на обществените платформи може да бъде затормозено от липсата на бюджет
Външни аспекти				
Като цяло доверие в държавните институции	Няма специфични силни страни	Като цяло ниско доверие, което може да доведе до слаба ангажираност на заинтересованите страни; Слабото доверие е отчасти в резултат на провалили се опити за участие на обществеността	Цялостното доверие може да бъде увеличено чрез популяризиране на активното участие, но това трябва да бъде подсилено с разпоредби, за да се гарантира, че Областната администрация реагира на приноса на заинтересованите страни	Твърде голямо фокусиране върху прилагането по време на процеса по участие ще доведе до провален процес по участие

	Силни страни	Слабости	Възможности	Заплахи
Опит на гражданското общество с участието	Няма специфични силни страни	Ограничен опит с участието на ранни етапи на процеса на планиране; Признати или споделени общи ползи не е движеща сила за активно участие;	Няма специфични възможности	Фокусиране върху индивидуалните ползи вместо върху общите/споделени ползи може да доведе до трайно „черно-бяло“ мислене по време на преговорите в процеса по участие
Представителство на НПО /гражданското общество	Няма специфични силни страни	Слабо представителство като брой на организации и като членове и партньори; Твърде голямо фокусиране върху протести и твърде малко върху решения; Ограничен опит в процеса на преговори, което е част от работата в обществените платформи;	Силно гражданско представителство подпомага разработването на политики, прилагането и изпълнението им, добре организиран процес по участие може да подтикне гражданското общество да стане по-активно и организирано;	Слабото участие може да доведе до ниско обществено приемане на резултатите от работата на обществените платформи;
Представителство на бизнеса	Няма специфични силни страни	Слабо представителство като брой на организации и като членове и партньори; част от бизнеса работи в сивия сектор;	Силно бизнес представителство подпомага разработването на политики, прилагането и изпълнението им, добре организиран процес по участие може да подтикне бизнеса да стане по-активен и организиран;	Ниското представителство може да доведе до ограничения в работата на обществените платформи и до дискусии между управляващите институции и така до свиване на потенциала за улесняване на изпълнението

4 Първоначално предложение за иновации

В предишната глава вече бяха представени няколко предложения за иновации. По-долу е представено кратко резюме и са добавени още няколко по-обща въпроси.

Целта на предложението е да се изследват иновативни решения за начина, по който да се разработват политики и взимат и изпълняват решения. Целта е да се намерят нови начини за подобряване и стимулиране на развитието на региона с акцент върху туризма, земеделието и околната среда и водите. Това трябва да бъде постигнато чрез проучване на начини, с които заинтересованите страни да бъдат направени по-активни в процеса на разработването на политики и вземане на решения във формата на обществени платформи. Предназначението на обществените платформи е да бъдат инструмент за насърчаване на по-голямото взаимодействие между самите заинтересовани страни, между заинтересованите страни и управлението и дори между различните органи на управление.

По-голямо взаимодействие между заинтересованите страни и вземащите решения е повече от добро управление. Стратегиите не работят, ако не са направени чрез работа с хората, които са засегнати от дадената стратегия. Няма значение колко експерти работят върху стратегията. Повече взаимодействие означава също по-ефективно прилагане.

Това само по себе си не е много новаторско. В България вече са изпълнявани няколко проекта, основаващи се на принципите за участието на обществеността, като често са използвани холандски примери за процеса на участие. Тези проекти в България невинаги са били много успешни, като причините бяха анализирани в Глава 3. Участието на обществеността винаги е чувствителен процес: много трудно е да се получат добри и сериозна резултати, много лесно е да се провали. Затова идеите за иновативни модели не само трябва да проучат **какво** трябва да се направи в трите области туризъм, земеделие и околна среда, но също така и **как** трябва да бъде направено. Иновации са нужни и по двата въпроса.

Предложение за иновации по процеса за участие

Като цяло, заинтересованите страни не изглежда да са много ентузиазирани за „процесите на участие“. Това не е проучвано подробно в Кърджали, но няма и индикации, че положението е по-различно. Основните причини за това са липсата на доверие в реалните резултати от участието и липсата на време. Малките и средни предприятия често имат малко време за други въпроси извън ежедневно управление на компанията. Времето, разбира се, е и въпрос на приоритет: ако доверието е ниско, защо да се отделя време?

- **Фундаментът на обществените платформи трябва да бъде по-стабилен от само доброволен ангажимент за прилагане на резултатите от дискусиите в тях.** В Глава 3 са изследвани някои първоначални идеи, чрез които се дава възможност резултатите от дискусиите да получат правна база, напр. чрез създаването на обществената платформа като подкомитет на ОСР, чрез включване на резултатите от дискусиите ѝ в областните планове или чрез официално ”решение за приемане“ от Областния управител или официално гласуване в общинските съвети. За последното, обаче, може да се наложат промени в законодателството. Самите платформи се нуждаят от ясни правила за това колко да са членовете им от отделните сектори, за принципа гласуване, за честотата на срещите и т.н. Тези идеи трябва да бъдат проучени допълнително, което ще бъде направено във Фаза 2, след като вече е налице приносът от посещението на експертната група в Холандия.

Заинтересованите страни, включително и в Кърджали, не са добре организирани. Ценността на силната представителна организация изглежда не се признава, може би поради непознаването ѝ. Това е сериозен проблем в процеса на участие, просто защото представляващите бизнес сектора организации не защитават в достатъчна степен интересите на членовете си и няма реално представителство и на неправителствените организации. Кой, кое сдружение или организация трябва да получат място в обществената платформа? Ако мястото в нея е заето от организация, която не разполага с история в обществото или в своя сектор, това не допринася за неформалната легитимност на платформата и нейните решения.

- Докато няма установени представляващи мнозинството от бизнеса секторни организации в Област Кърджали, усилията трябва да бъдат вложени в информиране на частния сектор и на неправителствените организации за значението на обществената платформа. За това могат да се използват "фокус групите", които предлагаме да се създадат като част от информационната кампания във Фаза 3. В тези фокус групи трябва да бъде представена убедителна информация (както е описано в предишния булет-пойнт) за задълженията, правата и отговорностите на Обществената платформа наред с практическа информация за това как да се получи финансиране (например по Оперативните програми) за създаване на браншови организации;

Предложение за иновации в сферата на туризма

Предварителните данни за туристическата индустрия през 2012, както вече беше посочено по-горе, са впечатляващи (тя осигурява 12-14% от БВП на България и се очаква да надмине 3 млрд. евро през 2012 г.) Това обаче не е изненадващо, тъй като в България има много красиви райони и Източните Родопи със сигурност са един от тях. Природа, история, пешеходни и велопреходи, водни спортове и дори спа курорти: всичко това е възможно и вече привлича много хора. От какво повече се нуждае туристическата индустрия в региона, за да привлича туристи? В много от Оперативните програми са определени приоритети и предвидени бюджети за туризъм. Тогава какъв проблем трябва да бъде решен с иновативни модели? И защо управлението трябва да отдели време, усилия и пари за една индустрия, която притежава всички активи на една ръка разстояние?

Естествено, управлението трябва да гарантира, че наличните бюджети се изразходват ефективно и, разбира се, може да подкрепи дейности, които привличат повече туристи в региона. Това е добре за един регион, който търси алтернативни доходи и работни места за населението.

- "Участие на заинтересованите страни в процеса на правене на политика" е същността на иновативния модел, който се разработва. Всяка правителствена подкрепа или инвестиция в сектора, която вече генерира значителен доход, може да бъде оправдана, само ако е насочена към целия сектор и отива отвъд рекламирането на хотели и атракции. С други думи, представители на туристическата индустрия могат да търсят подкрепа за дейности, от които би имала полза цялата тази индустрия. В Областта, а това се вижда в почти цяла България, туристическият сектор е силно фрагментиран и едва ли е в състояние да произведе някакви съвместни предложения. Затова иновацията трябва на първо място да се заеме с този проблем. Разработването на стратегия по туризма може да бъде направено с участието на общините и сектора, ако секторът съумее да създаде свое представителство.
- Областната администрация и общините имат обаче отговорността да поддържат и, ако е възможно, да насърчават важен икономически сектор, дори и само заради заетостта, която той създава. Със или без бизнессектора Областната администрация и общините трябва съвместно да се съсредоточат върху поддържането и подобряването на инфраструктурата за туризъм. Държавните и местни институции/съоръжения като музеи, язовири, паркове, гори, но също така и пътищата, управлението на отпадъци и пречистването на водата са част от тази инфраструктура. Със или без индустрията, обществената платформа (която би могла да е надграждане над Консултативния съвет по туризъм) може да започне да изработва обща дългосрочна визия, да се определят главните приоритети и от там се извлекат конкретни планове и проекти за постигане на идеите от визията. Иновация би било, този начин на работа да не почива на изброяване на проблемите и търсене на решения за тях, а да започне с дефинирането на това какво трябва да бъде постигнато и оттук да се намерят начини за осъществяване на амбициите.
- Ако наистина бизнессекторът съумее да се организира, могат да бъдат проучени възможностите за по-взаимодействащи, координирани действия на управлението и заинтересованите страни, които да доведат до план за "управление на дестинацията": популяризиране на Областта, а не рекламиране на хотели и атракции. Такъв план е основата да се привлекат не само повече средства по Оперативните програми, но също така и от частни инвеститори. Стартът за такъв план трябва да бъде цялостна изследване на активите на

Областта и проучване сред туристите какво ги привлича в района (това може да включва изследване колко пари са похарчили) и на тази основа да бъде направен профил на Областта. Профил, който свързва активите с туристите, които търсят такива активи.

Предложение за иновациите в сферата на земеделието

Проблемите и предизвикателствата в областта на селското стопанство, както бе посочено по-горе, са добре проучени. Областната администрацията е подготвила много подробно изследване, всички тези въпроси са разгледани и са предложени идеи за промени.

Ситуацията е спешна: безработицата е висока и много фермери са на ръба на колапса. Насоките за промяна са: по-силна "съвместна работа" на земеделските производители за достъп до пазари, за общо използване на оборудване, достъп до всички налични фондове, за да започнат да произвеждат крайни продукти, а не просто земеделска продукция. И в допълнение се предлага: по-силна връзка между земеделските производители и научно-изследователските институти, които осигуряват експертна помощ и обучение.

Земеделските кооперации са обичайна практика в Холандия (и много други страни), те имат дълга история в България. Но въпреки това днес те пораждаат негативни асоциации в България заради насилственото им създаване по времето на комунизма и често са възприемани като инструмент на комунистическото минало. Допълнителна пречка е, че идеите за коопериране не идват от самите земеделски производители, а от външни хора. Земеделските производители слабо вярват на тези външни хора, а някои от тях са имали много лош опит с така наречените в близкото минало ТЗКС-та, управлявани от външни лица.

Основният въпрос е как могат да бъдат изпълни решенията, които вече са предложени или взети. Ясно е, че изпълнението трябва да бъде обсъдено и съгласувано в много тясно взаимодействие с фермерите. Затова въпросите са как и в каква роля обществените платформи биха могли да помогнат за реализиране на предложенията. Голямо предизвикателство ще е да се гарантира, че фермерите наистина ще участват в дискусиите. Какво обществената платформа може да предложи на земеделските производители?

- Земеделските стопани трябва да се споразумеят за някаква форма на сътрудничество. Пътят към това е да се намерят лидери на общественото мнение в самата фермерска общност, които се ползват с доверието на земеделските производители или поне са приемани "без възражения" от общността. Това трябва да дойде от самите фермери, а чрез обществената платформа Областната администрация би могла да подпомогне тези лидери на общественото мнение във фермерската общност. Първата задача на такъв лидер на общественото мнение е неофициално да обедини земеделските стопани на основата на местоположението или производството, да представлява земеделските производители в дискусиите и да се работи за формализиране на сътрудничеството.
- Има няколко общински и държавни служби, които предоставят помощ за сектора. Концентрирането на "консултантската и обучителната" част на службите в т.н. Областен „доставчик на земеделски услуги“ би могло да допринесе за ефективността. Начинът, по който може да се направи тази концентрация, трябва да бъде внимателно обсъден и съгласуван между всички съществуващи служби.
- Укрепване на връзката между научно-изследователските институти и земеделските производители. Може да се помисли за разработване на специални обучителни програми за обучение на фермерите, като темите на тези програми са съгласувани със самите тях. Може да бъде обмислено обществената платформа - „под шапката“ на Областната администрация - да направи проект, чрез който да се покрият разходите на земеделските стопани, които участват в тези програми по аналогия с курсовете на английски напр., които се провеждат в рамките на ОП „Развитие на човешките ресурси“. Качеството на обучението трябва да бъде осигурено от научно-изследователския институт във взаимодействие с платформата.
- "Доставчикът на земеделски услуги" и научно-изследователските институти биха могли да

помогнат на селскостопанските производители при кандидатстването им за финансиране по различните програми, тъй като процедурите за кандидатстване са сложни и много от фермерите не знаят как да подготвят необходимите заявления. Обществената платформа би могла да работи по предложение за опростяване на процедурите за подаване на заявленията (което вече разбираме, че се обмисля от министерството).

- Комасацията е много труден и чувствителен въпрос. Собствеността върху земята често не е достатъчно ясна (поради липса на документи); земята е от поколения притежание от семейството (с прекъсване по време на комунистическия период) и собствениците са емоционално привързани към своето парче земя; собственици на земя са напуснали страната и е трудно и времеемко да бъдат намерени. Тази чувствителност е или беше предизвикателство в комасацията на земята и в Холандия. Този процес в Холандия започна през 1950 г. и основен елемент в него бе, че правителството задели фондове за инвестиции в подобряването на инфраструктурата (пътища, управление на водите, напоителни системи и др.). Обществената платформа би могла да си постави за задача да проучи възможностите как е управлявана комасацията на земята и начина, по който това е направено в други страни. Наскоро в България бе осъществен проект по тази тема от Холандската правителствена служба за управление на земите и водите.

Предложение за иновации в сферата на околната среда

Околната среда е силно регулирана област, най-вече на основата на директивите на ЕС, както и заради това, че по много екологични въпроси има изготвени планове и стратегии: за опазването на биологичното разнообразие, за изграждането на пречиствателни станции и депа за отпадъци, за подобряване качеството на атмосферния въздух. Назоваваме само няколко. Интегрираният подход е не толкова добре развит. В Област Кърджали интегрираният подход определено би могъл да допринесе за развитието на други сектори, като напр. туризма.

- Интегрираното екологично планиране, например за планиране и изпълнение на Целите на хилядолетието за развитие, означава, че трябва да бъдат ангажирани експерти и заинтересовани страни от различни организации, а не само екологични експерти, включително и такива от неправителствения сектор. Една от възможностите, които Обществената платформа може като начало да проучи, е как ефективно да бъде използвана цялата експертиза на Областта, напр. как да се определят приоритетите за инвестиции на основата на националните планове, като се вземат предвид въздействието (и по този начин подкрепата) върху икономическото развитие. Друга възможност е да се проучи как да се обединят ресурсите на Областната администрация, териториалните звена и общините в Областна агенция по околна среда, за да се ускори изпълнението на всички национални планове в сътрудничество с Министерството на околната среда и водите.
- Да се направи връзка между околната среда и устойчивия туризъм: активи (природни дадености) като например богатото биологично разнообразие на региона, вече привличат много туристи; язовирите „Студен кладенец“ и „Кърджали“ имат потенциал за туризъм (както вече се вижда около язовир „Кърджали“). Замърсената вода, неограниченото строителство, разхвърляните отпадъци намаляват обаче този потенциал. Опазването на активите може да бъде направено с териториалното планиране на регионално равнище чрез ограничения за строителството и ползването на земята. Чрез Районната устройствена схема могат да бъдат изготвени инструкции за това как общинските устройствени планове трябва да третират (вече се изисква) териториалните проучвания на – наред с други – флората и фауната. Началото може да бъде положено в Обществената платформа чрез извършването на проучване (повечето от данните са на разположение) кои райони са най-интересни и да започне да се работи по приоритизиране на развитието от гледна точка на екотуризма. Могат да бъдат използвани примери от Холандия, но и в България има направени (най-малко) две проучвания за това как да се интегрират въпросите на околната среда в устройственото планиране;
- Правилата на ЕС допускат земеделските производители да могат да получават финансова

подкрепа за поддържане на традиционния пейзаж (един от екологичните активи на региона). В България това е регламентирано в Програмата за развитие на селските райони, Приоритетна ос 2 "Подобряване на околната среда и селската природа (управление на земята)". Обществената платформа може да допринесе за това чрез разработването на програма, която описва традиционния ландшафт и прави предложения за необходимите мерки, за да бъде той опазен, като се организират и обучения земеделските производители да използват тези фондове.

- Да се стимулира партньорството между компаниите и опазването на природата. WWF, Световният фонд за дива природа има разработена много обширна програма именно по този въпрос: много компании имат програми по Корпоративна социална отговорност (КСО) и търсят райони и области, в които да работят. Компаниите го правят така или иначе и обществената платформа може да ги привлече да дойдат в Областта, като подготви (и популяризира) приоритетен списък на области и дейности, които могат да се осъществяват тук. Този списък може да се използва и за организиране на деца от училищата, а компаниите в Областта могат да разработят свои собствени дейности, базирани на този списък с приоритети.

5 Изграждане на капацитет за прилагане

SWOT- анализът и последствията от него в Глава 3 се съсредоточават изцяло върху връзката между Областната администрация и външните институции и организации. Първоначалните предложения в Глава 4 (и Глава 3) дават първата индикация за капацитета по отношение на човешките ресурси и експертните качества. Тази глава е очевидно непълна, тъй като се обсъждат само първоначалните предложения за иновации. Във Фаза 2 ще бъдат разработени окончателните предложения и тази глава ще бъде допълнена с нуждите за развитие на капацитета в резултат от окончателните предложения.

Могат да бъдат няколко коментара на силните и слабите страни на вътрешната структура и функционирането на Областната администрация, които се нуждаят от внимание при прилагането на иновации в управленския модел като цяло и в свързания с него процес на участие в частност.

Планирането на работната натовареност и преценяването на натовареността се прави на годишен, месечен и седмичен периоди. Голяма част от служителите редовно вече полагат извънреден труд, а много от тях имат работа по конкретни проекти. Като цяло уменията за управление на проекти са добре развити, сроковете се спазват и цялостното впечатление (но все пак първоначално) е, че работната атмосфера като цяло е добра и колегите си помагат взаимно, ако има пикове в натоварванията. Нови задължения на служителите на Областната администрация като координирането на обществените платформи без значение на формата им, трябва да бъдат внимателно планирани, за да се гарантира продължаване на дейностите, по които е постигнато съгласие в платформите, което е ключово за успеха на процеса на участие (на заинтересованите страни).


Това ще бъде взето предвид във Фаза 2 (окончателните предложения за иновации), както и във Фаза 4 (тестване на окончателните предложения за иновации). Областната администрация не разполага с бюджет, за да прехвърли на външни консултанти част от работата, затова трябва да се намерят творчески решения за допълнително финансиране в рамките на Оперативните програми „Административен капацитет” и „Развитие на човешките ресурси”. Забелязано бе, че ако заинтересованите страни одобрят и активно участват в процеса, това може да бъде силен аргумент за Областния управител да поиска допълнително финансиране за повече персонал.

Силата на администрацията е, че управлението не изглежда да е като типичното "командване и контрол", което често е видно в български фирми и институции. Всички анкетирани служители коментираха, че Областният управител, политическият кабинет, както и директорът на тяхната дирекция са много отворени за принос от страна на служителите. Това е обещаваща перспектива за отвореността на управлението да възприема приноса на заинтересованите страни.

Констатираната липса на опит по цялостния обхват на процеса на участие извън процедурите по обжалване важи обаче за персонала на Областната администрация. Важен аспект в това е липсата на опит в управлението на процесите (в сравнение с опита в управлението на проекти). Поради това се предлага във Фаза 3 (информационната кампания) да бъде проведено обучение от консултанта по умения в процеса на управление и процеса на участие.

6 „Иновация за участие“

Целта на този проект е да се разработят иновативни начини за разработване и прилагане на политики и посоката, която е поета, е да се информират, поканят и включат заинтересованите страни в разработването и прилагането на политики. Информирането и поканата започва с този доклад. Фаза 2 ще започне с посещение през декември на представители от Областта в Холандия. По време на това посещение участниците ще проучат най-добрите практики в Регион Хага, които могат да бъдат приложими в Област Кърджали. След посещението тези практики ще бъдат подложени на по-нататъшен анализ, за да се преценят възможностите за тяхната приложимост в Област Кърджали. След това ще бъде организирана кръгла маса, на която този анализ ще бъде обсъден. Вижданията на експертите на кръглата маса ще бъдат включени в препоръките за иновативни начини за разработване и прилагане на политики. Във Фаза 3 препоръките за иновации ще бъдат представени на заинтересованите страни и широката общественост, за да бъдат те информирани за предложените иновации и поканени да направят коментари и предложения. Това се предвижда да стане през януари-февруари 2013 г. Фаза 4 е фаза на прилагането. Ще заработят трите платформи – по околна среда и води, земеделие и туризъм. Фаза 4 е предвидена в периода март-април 2013 г. и ще завърши със среща на Областния съвет за развитие през април.



Рене Бустен
Taofes BV
30-9-12